Deutscher Bundestag **Drucksache 17/9220**

17. Wahlperiode 29. 03. 2012

Antrag

der Abgeordneten Johanna Voß, Dr. Barbara Höll, Eva Bulling-Schröter, Dr. Diether Dehm, Ralph Lenkert, Sabine Stüber und der Fraktion DIE LINKE.

Handwerkskammern demokratisieren und transparent gestalten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Vorteile der Selbstverwaltung im Handwerk liegen auf der Hand: Die Betroffenen organisieren sich selbst, bringen Praxisbezug sowie Sach- und Fachkompetenz ein und tragen zu einer Vielfalt an Ideen und Problemlösungen bei. So wird dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung getragen.

In den Handwerkskammern besteht eine Pflichtmitgliedschaft. Neben der Aufgabe der Interessenvertretung und den Serviceangeboten nehmen die Handwerkskammern hoheitliche Aufgaben etwa im Bereich Ausbildung und Prüfungswesen wahr. Deshalb müssen die Handwerkskammern in besonderem Maße demokratischen Prinzipien genügen und transparent organisiert sein. Hierfür muss der Staat sorgen, indem er die Gesetze entsprechend gestaltet und seiner Aufsichtspflicht nachkommt.

Doch die Wirklichkeit sieht anders aus. Die Handwerkskammern arbeiten weder wirklich demokratisch noch transparent: Wahlhandlungen fallen regelmäßig aus, die Vollversammlungen werden von Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen der meisterpflichtigen Gewerke dominiert und es gibt kaum Veröffentlichungspflichten. Die Beitragsgestaltung sowie der Betätigungsumfang der Kammern sind für viele Pflichtmitglieder nicht nachvollziehbar. Diese Defizite stellen die demokratische Legitimation der Handwerkskammern in Frage. Trotzdem äußern sich die Präsidentinnen und Präsidenten der Handwerkskammern vielfach im Namen des Handwerks und vereinnahmen damit in unzulässiger Weise alle Pflichtmitglieder für ihre eigene politische Meinung, während die staatliche Aufsicht vielfach untätig bleibt.

Diesen Schwächen muss die Bundesregierung durch entsprechende Reformen begegnen. Anstatt sich darauf zu verlassen, dass innerhalb der Kammern Verbesserungen angestoßen werden, muss der Staat im Sinne der Pflichtmitglieder die Einhaltung demokratischer Grundsätze sicherstellen. Nur so kann der Grundrechtseingriff in die Vereinigungsfreiheit des Artikels 9 des Grundgesetzes (GG) gerechtfertigt und die Akzeptanz der Handwerkskammern ausgebaut werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. zu überprüfen, ob und inwieweit in den Handwerkskammern Mängel bei der Anwendung der geltenden Rechtslage bestehen und gegebenenfalls mithilfe der zur Durchsetzung ihrer Aufsichtsfunktion in Artikel 84 Absatz 3 und 4 GG vorgesehenen Kompetenzen auf deren Behebung hinzuwirken;

2. den gesetzlichen Missständen durch eine Änderung der Handwerksordnung (HwO) zu begegnen, indem

   a) unter Einbeziehung der Betroffenen erörtert wird, wie die Wahlordnung am besten anzupassen ist, um demokratischen Ansprüchen und den Aufgaben der Handwerkskammern am besten zu genügen. In jedem Falle gehört die Friedenswahl abgeschafft, Parität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eingeführt, das reine Mehrheitswahlrecht auf das demokratischere Verhältniswahlrecht umgestellt, die Kandidatinnen und Kandidaten detailliert und für alle zugänglich vorgestellt, die ausreichende Berücksichtigung von Einmannbetrieben und Anlage-B-Gewerken der Handwerksordnung vorgeschrieben und dafür Sorge getragen, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über die Wahlen informiert werden,

   b) Veröffentlichungspflichten eingeführt werden, insbesondere für Gehälter der Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der Handwerkskammern, Aufsichtsratsmandate, Aufwandsentschädigungen, Pensionsansprüche, Bilanzen, Beteiligungen, Haushaltspläne, Kammerbeschlüsse und Wahlabläufe;

   c) engere Vorgaben für die Beitragsfestsetzung gemacht werden zur Entlastung der Klein- und Kleinstbetriebe und im Sinne einer Harmonisierung. Dafür sollen unter anderem die Beiträge nach Leistungskraft der beitragspflichtigen Kammerzugehörigen gestaffelt werden, die Beiträge progressiv festgesetzt und eine Befreiungsgrenze eingeführt werden;

   d) jeder Aufgabenwahrnehmung jenseits der hoheitlichen Pflichtaufgaben eine transparente, demokratische Beschlussfassung vorausgehen muss.

Berlin, den 29. März 2012

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

Die Handwerkskammern unterstehen der Aufsicht der Länder (§ 115 Absatz 1 HwO). Diese beschränkt sich auf eine Rechtsaufsicht. Nur hinsichtlich der Verfahren nach den §§ 7a, 7b, 8 und 9 HwO üben die Länder auch die Fachaufsicht aus (§ 124b Absatz 3 HwO), da alle Länder diese Zuständigkeiten auf die Handwerkskammern übertragen haben. Es ist für die Legitimation der Handwerkskammern und zum Schutze der Kammermitglieder unabdingbar, dass die Länder ihrer Aufsichtspflicht nachkommen. Dies gilt zum Beispiel für das Verbot politischer Äußerungen im Namen des Handwerks ohne entsprechendes Mandat. Hier gibt es ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG 8 C 20/09), welches „abwägende und ausgleichende“ Interessenvertretung und „ein höchstmögliches Maß an Objektivität“ vorschreibt. Doch von der Aufsicht weitgehend ungehindert übergehen viele Kammerfunktionäre dieses Gebot. Für betroffene Pflichtmitglieder ist diese Vereinnahmung in höchstem Maße ärgerlich. Auch im Bereich der Erteilung von Ausübungsberechtigungen und Ausnahmebewilligungen (§§ 7a, 7b, 8 und 9 HwO) ist eine kritischere Aufsicht dringend geboten, um im Rahmen des Zuständigkeitsbereichs der Kammern einen objektiven und neutralen Gesetzesvollzug zu gewährleisten und einer zu restriktiven Anwendungspraxis bei Ausnahmeregelungen entgegenzutreten. So hat das Bundesverfassungsgericht etwa zur Meisterpflicht konstatiert, dass „die geschilderten Bedenken gegen die Verhältnismäßigkeit

des Eingriffs in die Freiheit der Berufswahl die Notwendigkeit [begründen], die Ausnahmeregelung […] großzügig anzuwenden.“ (1 BvR 1730/02, Rn. 25).

Ein weiteres Problemfeld sind die Vollversammlungswahlen. Die nach § 20 der Anlage C der Handwerksordnung mögliche Friedenswahl bewirkt regelmäßig, dass Wahlen faktisch entfallen. Denn ist im Wahlbezirk nur ein Wahlvorschlag zugelassen, so gelten die darauf bezeichneten Bewerberinnen und Bewerber auch ohne Wahlhandlung als gewählt. Seit Inkrafttreten der Handwerksordnung am 24. September 1953 fanden in 53 Handwerkskammern bis auf drei Ausnahmen alle Wahlen als sog. Friedenswahl statt (vgl. Bundestagsdrucksache 17/6844, Antwort der Bundesregierung zu Frage 7 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE.). Dies steht im Widerspruch zu den mit der Wahlordnung verfolgten Zwecken: „Als Regelfall geht die für die Handwerkskammern in Anlage C zur Handwerksordnung erlassene Wahlordnung aber von der Zulassung von mehreren Wahlvorschlägen und der Durchführung einer Briefwahl aus.“ (Bundestagsdrucksache 17/6844, Antwort zu Frage 9). Auch der Vorsitzende des Instituts für Kammerrecht e. V. (IFK), Prof. Dr. Winfried Kluth, empfiehlt in diesem Punkt mittelfristig eine Umorientierung in den Handwerkskammern (vgl. „aktuelle Stellungnahme 2/11“ des IFK). Er stellt fest: „Hier hat sich inzwischen ein hoher Grad der Perfektion in der Argumentation entwickelt, die auf Absprachen beruhenden Friedenswahlen als Akt demokratischer Legitimation erscheinen zu lassen. (…) Wahlen ohne konkurrenziellen Kandidatur- und Wahlakt gibt es unter dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes nicht.“ Aufgefangen wird dieses Defizit teilweise durch „Vorwahlen“ innerhalb der verschiedenen Gewerkschaften bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und auf Arbeitgeberseite in den Innungen, deren Ergebnisse jeweils auf einer Liste zusammengeführt werden. Doch so haben es Nichtorganisierte schwer, auf eine Liste zu kommen, und nicht alle Stimmen haben gleiches Gewicht.

Für die Listenaufstellung sieht § 93 Absatz 2 HwO die Berücksichtigung der „wirtschaftlichen Besonderheiten und wirtschaftlicher Bedeutung“ vor. In den Kammersatzungen wird dies umgesetzt, indem abhängig von Umsatz, Zahl der Beschäftigten und Zahl der Betriebe festgelegt wird, wie viele Kandidatinnen und Kandidaten aus welcher der sieben Gewerbegruppen zu sein haben. Ein Interessensausgleich, der aufgrund unterschiedlicher Betriebsgrößen, meisterpflichtigem oder meisterfreiem Gewerk oder anderer politischer Überzeugung notwendig wäre, findet keinen Niederschlag in den Satzungsvorgaben zur Zusammensetzung der Vollversammlung. So besteht die Gefahr, dass meisterfreie Handwerkerinnen und Handwerker sowie Kleinstbetriebe dominiert werden. Beispielsweise sieht die Satzung der Handwerkskammer Leipzig 31 Plätze in der Vollversammlung für das zulassungspflichtige Gewerbe der Anlage A vor und für Gewerbe der Anlage B nur fünf. Weiterhin besteht ein Ungleichgewicht zugunsten der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber: Ursprünglich sollte im Sinne einer drittelparitätischen Verteilung der Sitze in den Kammerorganen auch zwischen Einmannbetrieben und den übrigen Handwerksbetrieben unterschieden werden. Der Arbeitskreis „Zukunft Handwerk“ der Arbeitnehmervizepräsidentinnen und -präsidenten schreibt in seinem Positionspapier vom 17. Oktober 2009: „Im Laufe der Zeit hat sich eine Verteilung 1/3 Gesellen und 2/3 Arbeitgeber entwickelt. Durch das hierbei entstehende Ungleichgewicht kann die Arbeitgeber-Bank die Kammerpolitik komplett dominieren. Hierdurch kommt es in vielen Fällen zu einer einseitigen Willensbildung in den Kammergremien. (…) Die paritätische Beteiligung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist unverzichtbar.“

Darüber hinaus fehlen Veröffentlichungspflichten über die Höhe der Geschäftsführergehälter, über die Aufwandsentschädigungen, über Pensionsansprüche, über Aufsichtsratsmandate, über den Haushaltsplan, über die Bilanzen sowie die Wahlergebnisse (vgl. Bundestagsdrucksache 17/6844, Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 13 bis 16). Die Wahlergebnisse müssen zwar gegenüber

den obersten Landesbehörden gemeldet werden. Den obersten Landesbehörden liegt ebenfalls der Haushaltsplan vor, der ihrer Genehmigung bedarf. Doch die Pflichtmitglieder und die Allgemeinheit haben kaum Einblick in die Entscheidungen der Vollversammlung. Bei den gesetzlichen Krankenkassen als Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung hingegen müssen die Vergütungen der einzelnen Vorstandsmitglieder veröffentlicht werden. Auch Angaben zu Einnahmen und Ausgaben, zur Liquidität sowie der Mitgliederentwicklung sollen nach Wunsch der Bundesregierung veröffentlicht werden. Ziel ist es, ein „effizientes und wirtschaftliches Verhalten der Kassen zu fördern". Dieses Prinzip muss auch bei den Handwerkskammern gelten.

Außerdem gibt es zur Gestaltung der Beitragsordnung zu wenige Vorgaben. Bestimmt wird nur, dass die Beiträge nach der Leistungskraft der beitragspflichtigen Kammerzugehörigen gestaffelt werden können und dass es für erstmalig angemeldete Gewerbe bestimmte Beitragsbefreiungen gibt. Geringe Gewinne bzw. Verluste führen nur zu einer Beitragsbefreiung für „Personen, die nach § 90 Abs. 3 Mitglied der Handwerkskammer sind und deren Gewerbeertrag […] 5.200 Euro nicht übersteigt" (§ 113 Absatz 2 HwO) und nur wenn diese ihre gewerbliche Tätigkeit „erstmalig nach dem 30. Dezember 2003 anmelden" (§ 90 Absatz 4 HwO). Folge ist, dass je nach Kammerzuständigkeit die Beitragsbelastung sehr unterschiedlich ausfällt und Klein- sowie Kleinstbetriebe unverhältnismäßig stark belastet werden. Die Handwerkskammer Dresden etwa staffelte 2011 den vom Gewinn abhängigen Zusatzbeitrag progressiv, während die Handwerkskammer für München und Oberbayern ihn degressiv staffelte und die Handwerkskammer Berlin ihn überhaupt nicht staffelte. Der Freibetrag für den Zusatzbeitrag betrug 2011 bei der Handwerkskammer Berlin 5 112,92 Euro, in der Handwerkskammer Düsseldorf 24 500 Euro. Dem muss durch engere gesetzliche Vorgaben begegnet werden.

Auch ist eine klare Begrenzung der Aufgaben bzw. eine transparent vollzogene Beschlussfassung notwendig, um den Tätigkeitsbereich der Kammern auf das Nötige zu begrenzen. Dies würde zusätzlich unnötig hohe Beiträge verhindern.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333